

„Czy polskie uczelnie będą musiały zwrócić przyznane im dotacje”?

Unijne prawo pomocy państwa a system finansowania szkół wyższych w Polsce

1. Wstęp

Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów”. Zasada ta, wyrażona wprost w Traktacie², wymaga od państw członkowskich konkretnych przedsięwzięć, w tym powstrzymania się od zachowań mogących podważyć system zapewniający niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym.

Rynek wewnętrzny opiera się na zasadzie „niezakłóconej konkurencji”, która oznacza istnienie rywalizacji między przedsiębiorcami, przy założeniu, że każdy z nich ma równe szanse. Jednakże zdarza się, że państwo, które ma obowiązek czuwać nad zachowaniem równych szans dla wszystkich uczestników wolnego rynku, nie ogranicza się jedynie do ustalania zasad i reguł, lecz wspierania niektórych przedsiębiorców³. W Unii Europejskiej

^{1*} Doktorantka I roku w Katedrze Prawa Europejskiego na WPiA UJ, aplikantka adwokacka przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Krakowie.

² Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) opublikowanego w Dz. Urz. UE 2008 C 115, uwzględniający zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290): „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów”.

³ S. Dudzik, *Wspólnotowa regulacja pomocy państwa dla przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005, s. 213.

zasadniczo obowiązuje zakaz udzielenia pomocy publicznej, bowiem ustawodawca unijny stoi na stanowisku, iż taka forma selektywnego wsparcia, mająca wpływ na rynek wewnętrzny, stawia te podmioty w pozycji uprzywilejowanej względem tych, którzy tej pomocy nie otrzymali.

Głównym przedmiotem rozważań będą prawne aspekty finansowania szkół wyższych w kontekście przepisów o pomocy publicznej, przede wszystkim odpowiedź na podstawowe pytanie, czy uczelnie państwowe mogą być uznane za przedsiębiorstwa, które podlegają przepisom Traktatu dotyczącym unijnych reguł konkurencji. Jeśli odpowiedź na powyższe pytanie będzie twierdząca, to pozostaje do rozważenia kolejny aspekt – jeśli szkoły wyższe prowadzą działalność gospodarczą, to czy przyznawane im dotacje stanowią niedozwoloną pomoc publiczną?

Sfera edukacji i badań naukowych należy w zasadzie do kompetencji państw członkowskich. Nie oznacza to jednak, że sfera ta jest całkowicie wyłączona spod przepisów Traktatu. Ustawodawca unijny nakłada na kraje Unii Europejskiej obowiązek określenia źródeł finansowania szkół wyższych, a także określenia zasad finansowania tych środków, w tym reguł kontroli i nadzoru gospodarki finansowej prowadzonej przez uczelnie państwowe⁴.

Ponadto, jeśli uczelnie państwowe potraktowane zostaną na równi z przedsiębiorstwami, to staną się one również adresatami przepisów Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa, w tym obowiązku uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej wszelkich planów przyznania określonego wsparcia. W tym aspekcie, próba zdefiniowania pojęcia „przedsiębiorstwa” ma jeszcze większe znaczenie.

2. Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie Unii Europejskiej

Polskie przepisy zawierają definicję legalną pojęcia „przedsiębiorstwa”, jednakże rozpatrując problem finansowania polskich uczelni w kontekście unijnych przepisów dotyczących pomocy publicznej, należy szukać definicji pojęcia „przedsiębiorstwa” w prawie unijnym.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ogóle nie zawiera definicji tego pojęcia. Jedynym podmiotem, który może dokonać wykładni pojęcia „przedsiębiorstwa” jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Za pomocą swoich orzeczeń Trybunał, każdorazowo badając daną sprawę, wskazuje poprawne rozumienie tego terminu.

Przypatrując się bliżej orzeczeniom Trybunału, stwierdzić należy, że „przedsiębiorstwo” według prawa Unii Europejskiej nie wymaga dla swojego zdefiniowania skomplikowanych i sformalizowanych określeń ani specjalnych procedur. Wręcz przeciwnie – twórcy traktatów

⁴ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 12.

posłużyli się w tym miejscu określeniem pochodzącym z języka potocznego. Określając pojęcie „przedsiębiorstwa”, wskazać należy zespół cech składających się na szeroko rozumianą aktywność czy też przedsięwzięcie.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-237/04 *Enirisorse*⁵ wskazał, że pojęcie „przedsiębiorstwa” obejmuje „każdą jednostkę organizacyjną wykonującą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania”. Wynika z tego, że ustawodawca unijny przyjął niezwykle szeroką definicję tego pojęcia, a tym samym stworzył unijnym instytucjom znaczny margines swobody interpretacyjnej, pozwalającej w sposób dyskrecyjonalny włączyć w zakres zastosowania przepisów Unii Europejskiej różnego rodzaju podmioty. Ponadto, przyjęcie takiej właśnie definicji pozwala podkreślić autonomiczność terminu: „przedsiębiorcy w prawie Unii Europejskiej”. Dzięki temu nie mają znaczenia żadne konotacje wynikające z prawa stanowionego poszczególnych państw członkowskich.

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej, nie ma znaczenia własnościowy i prawny status przedsiębiorstwa. W związku z tym, bez znaczenia pozostaje, czy dana jednostka organizacyjna została utworzona i funkcjonuje na podstawie prawa prywatnego czy też na podstawie prawa publicznego oraz jaki konkretny status formalnoprawny przyznaje jej prawo krajowe. Za przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej uznane zostały również fundacje publiczne otrzymujące środki z budżetu państwa. Dla ustawodawcy unijnego znaczenie będzie mieć charakter prowadzonej przez te podmioty działalności. Według Trybunału Sprawiedliwości, wykonywanie działalności gospodarczej polega na: „każdej działalności polegającej na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku”.

W związku z tym, aby móc wskazać, czy szkoły wyższe są przedsiębiorstwami, należy rozważyć, czy w istocie prowadzą one działalność o charakterze gospodarczym.

3. Uczelnie państwowe – przedsiębiorstwami

Jak już wcześniej wspomniano, by móc w ogóle podjąć rozważania na temat, czy uczelnie państwowe mogą zostać uznane przez Komisję Europejską za beneficjentów niedozwolonej pomocy publicznej, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, czy te podmioty są w istocie „przedsiębiorstwami”. Czy zatem prowadzona przez szkoły wyższe działalność dydaktyczna i badawcza jest działalnością gospodarczą? Prawo Unii Europejskiej, jak już zostało to wcześniej omówione, nie daje klarownej i precyzyjnej odpowiedzi, co można do takiej działalności zakwalifikować. Wiadomym jest jednak, że szeroka

⁵ *Enirisorse*, Case C-237/04, [2006] ECR I-2843 [Tribunale di Cagliari (Italy)].

definicja pojęcia „przedsiębiorcy”, jaką uznaje i stosuje ustawodawca unijny zmusza państwa członkowskie i Komisję Europejską do każdorazowej analizy, czy aktywność danego podmiotu jest działalnością gospodarczą, a więc czy to do niego są adresowane przepisy prawa unijnego.

Prawo krajowe nie pozostawia wątpliwości, uznając iż prowadzenie przez uczelnię działalności dydaktycznej, naukowej, badawczej, doświadczalnej, artystycznej, sportowej, diagnostycznej, rehabilitacyjnej lub leczniczej nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807). Jednakże decydujące znaczenie ma tutaj definicja wynikająca przede wszystkim z prawa Unii Europejskiej, a nie z prawa krajowego. Skoro (zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), działalnością gospodarczą jest „oferowanie produktów lub usług na rynku”, to nie jest już łatwo zaliczyć działalność uczelni państwowych jako w całości będącej poza zakresem pojęcia „gospodarczej”.

Problem pojawia się z zakwalifikowaniem uczelni państwowych jako podmiotów podlegającym przepisom wspólnych reguł konkurencji. Przez wiele lat to głównie szkoły prywatne oferowały swoim studentom odpłatne usługi edukacyjne. W ostatnim czasie zaobserwować można jednak tendencję uzyskiwania przez uczelnie publiczne dochodów pozabudżetowych. Obecnie szkoły wyższe prowadzą szereg różnego rodzaju działalności, które bez wątpienia można zaliczyć do „działalności gospodarczej”. Wystarczy wymienić niektóre z nich, przykładowo: świadczenie usługi wydawniczej i tłumaczeniowej, wynajem sal, pokoi, hoteli (domów studenckich), organizacja konferencji, szkoleń, prowadzenie fitnessu, odnowy biologicznej, basenu, siłowni czy innej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Do tego zaliczyć można prowadzenie przez uczelnie stołówek, bufetów czy lokali gastronomicznych, a także pobieranie przez uczelnie dodatkowych opłat za powtarzanie przedmiotu, warunek, dodatkowe godziny lektoratu z języka obcego itp.

Wydaje się jednak, że nie jest to wystarczające, by móc precyzyjnie stwierdzić, iż uczelnie państwowe są w istocie przedsiębiorstwami, a więc podlegają pod przepisy prawa unijnego. Wciąż pojawia się problem i wątpliwość, czy daną aktywność uczelni można scharakteryzować jako „działalność gospodarczą”. Wiele tych kwestii mogło zostać wyjaśnionych dzięki opublikowaniu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Zaleceń nr 2/2009 Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” w sprawie sposobu oceny ryzyka występowania w projektach w priorytecie XIII pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz postępowania w takich sytuacjach. Warto jednak dodać, iż fakt wydania takiego zalecenia przez krajowe Ministerstwo nie przesądza jednak o tym, że Komisja Europejska uzna taki sposób wykładni prawa za wiążący. W związku z tym, materiał ten posłużyć może jedynie jako pewien odnośnik do poprzednich stanowisk przyjętych przez Komisję. Jednakże wcześniejsze decyzje Komisji wydane były w oparciu o konkretny stan faktyczny, a więc wyda-

ne były w indywidualnych przypadkach. W związku z tym, stosowanie analogii do tych decyzji w odniesieniu do innych stanów faktycznych winno następować ze szczególną ostrożnością.

Na podstawie § 9 ust. 1 pkt 3 porozumienia z dnia 11 kwietnia 2008 r. w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”⁶ dla osi priorytetowej XIII – Infrastruktura szkolnictwa wyższego pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego przedstawiono następujące zalecenia Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) dla Instytucji Pośredniczącej i Instytucji Wdrażającej dotyczące sposobu oceny występowania w projektach w ww. priorytecie pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz postępowania w takich sytuacjach. Przede wszystkim Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oparło się o postanowienia decyzji Komisji Europejskiej dotyczące pomocy publicznej w sektorze szkolnictwa. Zgodnie z postanowieniami decyzji Komisji Europejskiej C(2005) 429 z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie programu pomocy realizowanego przez Włochy w celu restrukturyzacji instytucji zajmujących się kształceniem zawodowym pomocą publiczną jest pomoc udzielona szkole, która:

- a. zapewnia pojedynczym obywatelom dostęp do instytucjonalnych usług oświatowych nastawionych na realizację celów społecznych w ramach publicznego systemu oświaty, finansowanych przez państwo lub regiony i jednocześnie faktycznie świadczy lub ma możliwość świadczenia usług rynkowych w sektorze kształcenia zawodowego zarówno na rzecz firm i ich pracowników, jak i pojedynczych obywateli, traktując wszystkich jako klientów i pobierając od nich opłaty według obowiązujących na rynku stawek przedsiębiorcy. Pomoc publiczna nie występuje w zakresie, w jakim udzielone wsparcie finansuje wyłącznie usługi świadczone w ramach publicznego systemu oświaty – warunkiem jest prowadzenie oddzielnej rachunkowości dla obu ww. obszarów działania;
- b. prowadzi działalność przynajmniej na poziomie regionalnym lub ponadregionalnym (ogólnokrajowym), charakteryzującą się dużym obrotem handlowym, który przypuszczalnie pozwala na pokonywanie przeszkód ograniczających rozpowszechnianie oferty usług w dziedzinie kształcenia zawodowego na rynku wewnętrznym (zakłócanie konkurencji i wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi);
- c. prowadzi działalność na poziomie ponadnarodowym, np. jako partner w sieci międzynarodowej zrzeszającej podmioty, których celem jest dzielenie się wiedzą, analiza porównawcza, współpraca przy projektach unijnych, rozwój specyficznych segmentów rynku na potrzeby handlu elektronicznego i kształcenia on-line (zakłócanie konkurencji i wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi).

⁶ Dostępny w Internecie: http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/zalecenia_nr_14_PPP_210311.pdf, 11.01.2012.

Zgodnie z postanowieniami decyzji Komisji Europejskiej C(2006)5228 z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie State aid NN54/2006 – Czech Republic Přerov logistics College⁷ pomocą publiczną nie jest pomoc udzielona szkole wyższej, która:

działa w ramach krajowego systemu edukacji na podstawie pozwolenia Ministerstwa Edukacji w zakresie wyznaczonym przez zatwierdzony przez państwo program nauczania i jednocześnie nie może prowadzić żadnego innego rodzaju działalności niezwiązanego z jego głównymi zadaniami, osiągnane zyski może przeznaczać jedynie na działalność statutową i nie może przeznaczać ich na wypłaty dla założycieli, co sprawia, że nie prowadzi działalności zarobkowej, a jej celem nie jest odpłatne świadczenie usług, co nie uniemożliwia pobierania opłat za naukę od studentów, prowadzi działalność w wymiarze lokalnym albo regionalnym, co oznacza, że świadczy usługi edukacyjne na rzecz małej grupy studentów w miejscu zlokalizowanym z dala od granicy państwa, głównie w języku państwa, w którym prowadzi działalność (brak wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi), nie jest w stanie zachęcić studentów z innych państw członkowskich do podjęcia studiów przez nią oferowanych, zamiast studiów w innych państwach członkowskich (brak wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi)⁸.

W tym względzie przyjąć należy, że oceniając przesłanki wskazane w powyższej decyzji, aby mówić o prowadzeniu przez uczelnię działalności gospodarczej, należy wziąć pod uwagę takie elementy jak: wielkość uczelni, jej lokalizacja, języki, w których prowadzone są zajęcia na uczelni, a także, czy na jej terenie przebywają zagraniczni studenci, którzy pobierają na niej naukę.

W przypadku uczelni publicznych nieprowadzących działalności komercyjnej pomoc publiczna nie wystąpi. Przez działalność niekomercyjną (pozostającą w ramach publicznego systemu edukacji) należy uznać również prowadzenie przez uczelnie publiczne niestacjonarnych studiów odpłatnych w zakresie i na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów, w szczególności zgodnie z art. 99 ust. 2 i 163 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.) Przez działalność komercyjną w omawianym zakresie należy rozumieć w szczególności świadczenie usług poza publicznym systemem edukacji (np. wynajem sal konferencyjnych, prowadzenie kawiarni, restauracji, sklepów lub wynajem powierzchni obiektu w celach komercyjnych, prowadzenie badań naukowych na zlecenie przedsiębiorców itp.).

⁷ Dostępny w Internecie: http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/zalecenia_nr_14_PPP_210311.pdf, 11.01.2012.

⁸ Zalecenia Nr 2/2009 Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” w sprawie sposobu oceny występowania w projektach w priorytecie XIII pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz postępowania w takich sytuacjach, http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/Wzorzydokumentow/Documents/20091105_zalecenia_IzPOIS_szkolnictwo_wyzsze_PP.pdf, 4.11.2011.

W związku z tym, pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy aktywność, którą wykonują państwowe uczelnie, można zaliczyć do klasycznego wykonywania działalności gospodarczej. Wspomniane postanowienia decyzji Komisji Europejskiej dają jedynie wskazówkę, pewien wyznacznik, na podstawie którego można uznać, czy daną uczelnię można nazwać przedsiębiorstwem. Nie można jednakże w sposób jednoznaczny i precyzyjny odpowiedzieć na pytanie, czy szkoły wyższe w Polsce prowadzą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów prawa unijnego, a w konsekwencji czy są one adresatami norm Traktatu dotyczących prawa konkurencji w Unii Europejskiej.

W tym przypadku Komisja Europejska lub państwo członkowskie (przed dokonywaniem notyfikacji Komisji Europejskiej) w sposób indywidualny i każdorazowy winno ocenić, czy aktywność prowadzona przez daną uczelnię jest w istocie działalnością komercyjną. Kwestia ta może nastroczać pewne wątpliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o ustalenie jednolitego kryterium kwalifikowania szkół wyższych jako przedsiębiorstwa. W związku z tym, zadaniem ustawodawcy unijnego powinno być stworzenie precyzyjnych przesłanek, pozwalających jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy państwowe uczelnie mogą zostać uznane za przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej.

4. Finansowanie przez państwo szkół wyższych a niedozwolona pomoc publiczna z art. 107 ust. 1 TFUE

Zanim zostanie udzielona odpowiedź na pytanie, czy finansowanie szkół wyższych przez państwo członkowskie może zostać potraktowane jako niedozwolona pomoc publiczna, warto wskazać, czym tak naprawdę jest pomoc państwa i jakie ma znaczenie przy zagwarantowaniu niezakłóconej konkurencji między krajami Unii Europejskiej.

Prawo Unii Europejskiej zawiera traktatową definicję „pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym”. W świetle przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 107 ust. 1) uznać należy, że prawo unijne za niedozwoloną pomoc uważa taką pomoc, która jest przyznawana z zasobów państwowych oraz sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji pewnych dóbr (musi występować tzw. selektywność pomocy). Ponadto niezbędnym jest, aby pomoc ta zakłócała lub przynajmniej groziła zakłóceniem oraz wpływała bądź mogła wpływać na handel między państwami członkowskimi w Unii Europejskiej.

Pierwszy problem może pojawić się przy rozumieniu pojęcia „pomoc”. Sam art. 107 ust. 1 TFUE⁹ wprawdzie wspomina o „pomocy”, jednakże w żaden sposób nie definiuje tego pojęcia. Zgodnie z poglądem S. Dudzika „pomoc publiczna” to:

⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowany w Dz.Urz. UE 2008 C 115, uwzględniający zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz.Urz. UE 2009 C 290).

każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej. Ujęcie to pozwala na rozgraniczenie roli państwa jako inwestora podejmującego na zasadach rynkowych określone decyzje gospodarcze wobec własnych przedsiębiorstw (przedsiębiorstw publicznych) od państwa wykorzystującego różnorodne instrumenty pomocowe dla osiągnięcia celów o charakterze politycznym lub społecznym¹⁰.

W przypadku uczelni publicznych można mówić o udzielaniu przez państwa pomocy finansowej. Szkoły wyższe w Polsce otrzymują dotacje z budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, ponadto finansowane są także ze środków zewnętrznych (przede wszystkim unijnych). Pewną korzyścią jest także zwolnienie uczelni z konieczności opłacania danin publicznych. Polskie uczelnie, wykonując usługi dydaktyczne oraz prace badawczo-rozwojowe, zwolnione są z podatku dochodowego, podatku VAT, podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od czynności cywilno-prawnych¹¹. Ponadto, jednym ze źródeł finansowania uczelni są również środki Funduszy Strukturalnych. Dzięki temu uczelnie otrzymują środki w ramach Funduszy na prowadzenie projektów badawczo-rozwojowych. Wynika z tego, że pierwsza przesłanka z art. 107 ust. 1 TFUE została spełniona. Powstaje w tym momencie pytanie, czy dzięki takiemu działaniu, uczelnie publiczne uzyskują wspomnianą korzyść. Bez wątplenia finansowanie tych podmiotów za pomocą dotacji i zwolnień podatkowych stanowi dla nich pewne ułatwienie, gdyż szkoły wyższe nie muszą w pełni pokrywać z własnych środków finansowych prowadzonej przez siebie działalności. Czy zatem można w tym aspekcie mówić o „selektywności” pomocy publicznej?

Wskazać należy, że przyznawane państwom członkowskim dotacje i subwencje nie mają charakteru ogólnego. Przeznaczone są bowiem na określone podmioty – uczelnie publiczne.

Kolejną przesłanką do uznania przyznanej przez państwa członkowskie pomocy publicznej za niedozwoloną jest zakłócenie konkurencji lub groźba zakłócenia takiej konkurencji¹². W przypadku, gdy uczelnie publiczne zostaną uznane przez Komisję Europejską za przedsiębiorstwa, pojawia się obawa, że dotacje i zwolnienia podatkowe przyznane przez państwa

¹⁰ S. Dudzik, *Pomoc...*, *op. cit.*, s. 12. Tymczasem według A. Jankowskiej: „pomoc publiczna to pomoc, która: „zakłóca lub której udzielenie zagraża zakłóceniem konkurencji, o ile ma to negatywny wpływ na wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi, jest niezgodna z regułami wspólnego rynku”. A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych zasady i ograniczenia udzielenia*, Warszawa 2005.

¹¹ Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.) nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

¹² I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 342.

członkowskie mogą być uznane za niedozwoloną pomoc publiczną. Tym bardziej, że krajom Unii trudno będzie udowodnić Komisji Europejskiej, iż prowadzona przez uczelnie działalność nie jest działalnością gospodarczą, a jeżeli już takie cechy posiada, to nie zagrażają one istnieniu niezakłóconej konkurencji.

By zilustrować ten problem, wystarczy przedstawić jeden aspekt wykonywania działalności gospodarczej przez uczelnię. W niektórych szkołach wyższych szeroko została rozwinięta infrastruktura sportowo-rekreacyjna. W tym samym mieście istnieją również inne (prywatne) przedsiębiorstwa, które zajmują się usługami sportowo-rekreacyjnymi. Prywatny przedsiębiorca może mieć utrudnioną sytuację, aby rozwinąć swoją działalność, mając za konkurenta podmiot, który korzysta z licznych zwolnień podatkowych czy dotacji.

W związku z tym, stwierdzić należy, że uczelnie publiczne spełniają lub w pewnych sytuacjach mogą spełniać (w przypadku prowadzenia działalności, która wyraźnie przedstawia cechy gospodarcze) przesłanki wyrażone w art. 107 ust. 1 TFUE.

5. Skutki przyznania niedozwolonej pomocy publicznej uczelniom państwowym oraz propozycje wprowadzenia nowych rozwiązań

Uznanie przez Komisję Europejską, iż przyznane uczelniom dotacje i zwolnienia podatkowe stanowią niedozwoloną pomoc publiczną, budzi z pewnością obawy, zwłaszcza wśród rektorów szkół wyższych. Skutkiem może być konieczność zwrócenia przyznanych dotacji. Z pomocą może tutaj przyjść tzw. test Altmark. W orzeczeniu w sprawie Altmark¹³ Trybunał przesądził ostatecznie, iż przyznane dotacje dla firm, które jedynie rekompensują nakłady poniesione na działalność gospodarczą, co do których są prawnie zobowiązane, nie stanowią niedozwolonej pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE¹⁴.

Trzeba będzie jednak udowodnić, że w przypadku uczelni publicznych, beneficjent pomocy spełnia następujące warunki: obowiązki beneficjenta pomocy muszą być wyraźnie zdefiniowane i faktycznie na niego nałożone; sposób wyliczenia rekompensaty musi być wskazany w sposób obiektywny i przejrzyste wraz z nałożeniem na niego obowiązków, ponadto rekompensata nie może przewyższać kosztów realizacji obowiązków publicznych, przy uwzględnieniu wpływów z tej działalności.

Jeżeli powyższe warunki zostały spełnione, to środek pochodzący od państwa, który stanowi rekompensatę za świadczenie przez przedsiębiorstwa usług, w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej.

¹³ Wyrok w sprawie Altmark C-208/00 ECR I-5659 73, 17.

¹⁴ S. Dudzik, *Pomoc...*, op. cit., s. 65.

Wydaje się jednak, że najrozsądniejszym rozwiązaniem tej sytuacji, by uczelnie nie zostały potraktowane przez Komisję Europejską jako beneficjenci niedozwolonej pomocy publicznej, byłaby zmiana przepisów prawa krajowego. W obecnym stanie prawnym, przepisy ustawy o finansach publicznych oraz ustawy prawo o szkolnictwie wyższym, zdają się być niewystarczającymi do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej na rynku gospodarczym.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego twierdzi¹⁵, że istnieje potrzeba długotrwałych rozmów z Komisją Europejską, które, jak zapewnia, już zaczęła prowadzić – polskie regulacje jasno precyzują status uczelni. Inaczej jest w rozwiązaniach europejskich, gdzie o tym, czy jest ona instytucją publiczną, czy przedsiębiorstwem, może decydować ilość środków, jakie pozyskuje z działalności komercyjnej. Jeżeli stanowią one większość jej budżetu, to – jak wynika z opracowanych przez ekspertów UW, UJ oraz UOKiK opinii – uczelnia może stracić budżetowe dotacje – wyjaśnia¹⁶ prof. Jerzy Woźnicki, prezes Fundacji Rektorów Polskich. A wtedy będzie musiała zwrócić tzw. niedozwoloną pomoc publiczną. W przypadku dużych polskich uniwersytetów, które dostają z budżetu kilkaset milionów złotych rocznie, to nawet dziesiątki milionów.

Barbara Kudrycka, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w czasie obrad Sejmu, w lipcu 2011 r. powiedziała:

Trzyletni proces konsultacji zmian ustawowych doprowadził do tego, że w zasadzie większość środowiska akademickiego ma pełną świadomość zmian, jakie następują i bardzo aktywnie współuczestniczy w kreowaniu nowych aktów wykonawczych do ustaw. (...) Kierownictwo ministerstwa spotkało się z ponad 50 senatami uczelni wyższych, aby przedyskutować problemy związane z treścią rozporządzeń i te spotkania zaowocowały wieloma zmianami w koncepcjach zaproponowanych wcześniej w naszych projektach¹⁷.

Niedawne prace w Sejmie nad nowelizacją ustaw dotyczących szkolnictwa wyższego ujawniły potrzebę zmian przepisów dotyczących finansowania uczelni. W przypadku niepublicznych szkół wyższych chodzi o zmiany w prawie lub w jego interpretacji, które umożliwiłyby traktowanie tych uczelni jako instytucji misyjnych, a nie podmiotów gospodarczych, jak to wynika obecnie z polskiego prawa o szkolnictwie wyższym.

Propozycja zmian zakłada, że uczelnia w ramach budżetu będzie miała trzy osobne rachunki – dotyczący działalności dydaktycznej, naukowej i komercyjnej,

¹⁵ „Gazeta Prawna”, *Czy uczelnie są gotowe na zmiany ustawowe?* Artykuł z dnia 5.07.2011 r. <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/aktualnosci/aktualnosci/arttykul/kudrycka-uczelnie-sa-gotowe-na-zmiany-wprowadzone-reforma/>, 4.11.2011.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

które będą znakowały wpływające do nich pieniądze. Niezależnie od kategorii uczel-
nia publiczna będzie mogła je dowolnie „przesuwać”¹⁸.

Dzięki tym zmianom zwiększy się także integracja uczelni z otoczeniem społeczno-
gospodarczym. Uczelnie będą zobowiązane do opracowania i wprowadzenia regulaminów
własności intelektualnej oraz przyjęcia zasad komercjalizacji wyników badań naukowych.
Szkoły zyskają możliwość kształcenia studentów przy udziale pracodawcy bądź na jego
zamówienie.

6. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, iż wsparcie ze środków publicznych dla uczel-
ni publicznej w zakresie, w jakim będzie ono wykorzystywane w związku z prowadzeniem
działalności gospodarczej, stanowić może pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu o funk-
cjonowaniu Unii Europejskiej. Istotne jest przy tym, że państwowa pomoc dla szkół wyż-
szych dotycząca ich działalności o charakterze gospodarczym nie będzie stanowiła pomocy
publicznej, jeżeli równocześnie działalność ta będzie wyraźnie rozdzielona pod względem
rachunkowym i ekonomicznym.

Przede wszystkim w tym kontekście wiele zależy od tego, jak będzie wyglądał rozwój
potrzebnej już na tę chwilę regulacji w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, zwłaszcza
w odniesieniu do przepisów dotyczących pomocy państwa. Ważne jest też, aby organy pań-
stwowe i uczelnie mogły umiejętnie z tych regulacji korzystać.

Obecnie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w tej tematyce jest dosyć ubogie,
aby mogło potwierdzić prawidłowość przywołanych wniosków. Pewnym jest natomiast, iż
unijne reguły konkurencji, w tym ingerencja Komisji Europejskiej w zakresie finansowania
uczelni państwowych, stanowią ciekawy problem badawczy.

Według J. Barcza:

Prawo unijne nie zabrania finansowania krajowych uczelni publicznych przez budżet państwa.
Jednak prowadzenie przez nie działalności komercyjnej, konkurencyjnej wobec uczelni niepublicz-
nych powinno być podporządkowane unijnym regułom dotyczącym pomocy państwa. Przynajmniej
w pewnym stopniu wyrównałoby to szanse obu sektorów, publicznego i prywatnego na rynku
edukacyjnym, i przyczyniło się do większego poszanowania środków publicznych przez uczelnie¹⁹.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ M. Pawlak, *Rektorzy o finansowaniu uczelni wyższych*, [http://www.kurier365.pl/biznes-kurier-365/gospo-
darka/item/3682-rektorzy-o-finansowaniu-wyzszychuczelni?tmpl=component&print=1](http://www.kurier365.pl/biznes-kurier-365/gospo-
darka/item/3682-rektorzy-o-finansowaniu-wyzszychuczelni?tmpl=component&print=1), 14.11.2011.

Wynika z tego, że zmiana polskich przepisów jest istotna i potrzebna. Przede wszystkim niezbędne jest ich sprecyzowanie i dostosowanie do obowiązujących reguł unijnych. Regulacje prawa krajowego odnoszące się do finansowania szkolnictwa wyższego muszą bowiem gwarantować pełną efektywność, również unijnych reguł dotyczących pomocy publicznej państwa.